

FORÇAS ARMADAS E CONSTITUIÇÃO: GARANTIA DA LEI E DA ORDEM E INTERVENÇÃO FEDERAL

Rogério Luiz Pereira
Curso de Pós Graduação em Direito Constitucional
Universidade Anhanguera-Uniderp/LFG

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo elencar as missões constitucionais das Forças Armadas, defesa externa e interna, com foco na discussão da necessidade ou não do decreto presidencial de intervenção federal nos estados quando as forças armadas são convocadas para atuarem na missão constitucional de garantia da lei e da ordem prevista no art. 142 da CF, bem como seu poder de polícia nesses casos, em contraste com a atribuição de segurança pública destinada pela CF às polícias estaduais civil e militar.

Palavras-chave: Forças Armadas, Intervenção Federal, Garantia da lei e da ordem, poder de polícia.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo centra-se na análise histórica de todas as constituições brasileiras quanto à missão destinada às Forças Armadas, a defesa externa e interna, com foco nesta última.

Primeiramente faremos uma breve análise da importância e imprescindibilidade de forças armadas no Brasil, levando em conta que todas as guerras dos últimos vinte anos e as futuras foram motivadas por recursos naturais e econômicos, e o Brasil, detentor de imensas riquezas é alvo de grande cobiça internacional, e por isso as Forças Armadas são o verdadeiro guardião dessas imensas riquezas para a geração atual e futura.

Uma vez estabelecida sua imprescindibilidade, nos guiaremos na discussão existente atualmente sobre a presença das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem interna, em especial na segurança pública interna de estados federados em operações típicas de polícia e segurança local, como combate a narcotraficantes, ocupação e pacificação de favelas, nas quais não houve a edição pelo Presidente da República do necessário, ao menos a princípio, decreto de intervenção federal.

No ponto, tem-se no imaginário popular e até de alguns doutrinadores respeitáveis, a experiência exitosa em recentes episódios de pacificação de áreas antes dominadas por quadrilhas de narcotraficantes, os levam a acreditar que alguns casos como esses e com o devido temperamento, pode-se utilizar as Forças Armadas nesse papel de garantia da ordem pública, sem um decreto de intervenção federal, mesmo que seja na prática uma.

Por outro lado, é dever do intérprete constitucional guiar-se pelas balizas constitucionais existentes sobre o tema, mormente o regime federativo elencado como cláusula pétrea bem como o princípio geral de proibição de intervenção da União nos estados e ainda a distribuição da competência de segurança pública ser de responsabilidade dos estados, por meio de suas polícias civil e militar.

Nesse balizamento, chega-se ao outro entendimento de que quando a União exerce uma competência que é estadual está infringindo o regime Federativo, pois só pode fazê-lo conforme a CF/88 na intervenção federal propriamente dita, não podendo fazê-lo de forma “branca”.

1. Importância das Forças Armadas

As guerras atuais e futuras, como se têm visto nos últimos 20 anos, são todas com objetivos econômicos e financeiros e a geopolítica internacional é guiada nessa busca por recursos naturais que estão rareando.

Nesse ponto, é de fácil percepção que vivemos as guerras limitadas e acobertadas por falsos motivos nobres, normalmente rotuladas como de “interesse humanitário”.

Por exemplo, a Segunda Guerra do Golfo foi motivada unicamente por interesses petrolíferos e de negócios com empreiteiras, mas detonada sob a anunciada necessidade de se depor uma “ditadura violenta” no Iraque, o qual foi acusado de possuir armas de destruição em massa¹.

Naquela quadra, Saddam Hussein foi deposto e enforcado e o Ocidente ficou numa posição mais cômoda em relação ao petróleo e à contratação de empreiteiras para reconstruir o país.

Aqui no Brasil, vivemos na década de 60, a chamada *Guerra da Lagosta*, quando enfrentamos a ameaça da Marinha Francesa, a qual agiu em apoio a navios pescadores privados sob, desta vez, sem motivos falsos, mas sim com a alegação descarada de fins econômicos.

Naquela experiência, ilustrando de forma sublime que uma guerra se faz em prol de interesse econômico primariamente, um almirante francês chegou a alegar que “*a lagosta não é um recurso da*

¹Federici, Romulo F. Por que gastar tanto dinheiro com a Defesa Nacional? Revista Forças de Defesa, São Paulo, Ano 3, número 7, p. 8-11, 2013

plataforma continental, mas sim um peixe porque se desloca de um lado para o outro por saltos”².

A resposta brasileira foi à altura, respondendo o Almirante Paulo de Castro Moreira da Silva, que “*por analogia, se lagosta é peixe porque se desloca dando saltos então canguru é uma ave*” (idem).

Fora o lado lúdico da discussão sobre a natureza biológica da lagosta, sentimos na pele a cobiça séria e real sobre uma de nossas riquezas naturais, ficando certo que a busca por recursos naturais deverá ser a razão principal de guerras futuras.

E se um dia já fomos molestados por causa da lagosta existente no nosso litoral, imagine a cobiça internacional e guerra em torno das imensas riquezas que temos de diversos matizes?

Nesse ponto, tem-se que recursos naturais englobam os alimentos, os minerais estratégicos, o petróleo e até a água. Vejamos esses recursos mais importantes no detalhe.

Quanto aos alimentos, o Brasil, ultrapassando o Canadá, Austrália e China, tornou-se o terceiro maior exportador de produtos agrícolas e ocupa o primeiro lugar em vários produtos específicos, como açúcar, carne bovina, frango, café, suco de laranja, tabaco e álcool.

Num mundo onde a população cresce em número e padrão de consumo, a oferta de alimentos chegará a uma situação dramática em poucas décadas e seremos certamente alvo de cobiça!

Outro destaque é o Petróleo, pois os combustíveis fósseis ainda moverão o mundo por muito tempo, mas sua disponibilidade diminuirá gradativamente, e o Brasil produziu em Dez/2012 2.584 milhões de barris por dia de petróleo e gás natural, sem contar o potencial armazenado no pré-sal. Outro ponto certo de larga cobiça.

Também temos a água doce como recurso natural crítico nas próximas décadas, sendo que o Brasil detém 12% da reserva hídrica do mundo, o maior recurso mundial, levando-se em conta que essas reservas

²Poggio, Guilherme. 50 anos da Guerra da Lagosta. Revista Forças de Defesa, São Paulo, Ano 3, número 8, p. 68-85, 2013

jamais irão aumentar, sendo a mesma de milhões de anos atrás, e o homem resiste poucos dias sem água. Será que seremos cobiçados?

Assim, qualquer sociedade minimamente preocupada com seu futuro perceberia que, com o manancial de recursos que o Brasil possui, nosso país transformou-se num dos maiores alvos da cobiça internacional, com potencial de grave crise em algumas décadas, mas continuamos ainda aquém da devida responsabilidade no trato deste tema, apesar de alguns avanços dignos de nota, como o submarino nuclear de construção nacional, novos caças Gripen, blindado Guarani e Sistema de Mísseis e Foguetes Astros 2020, dentre outros programas em andamento.

Com isso, fica exime de dúvidas que o Brasil deve possuir Forças Armadas no mais alto grau de equipamento e preparação para proteger nossas riquezas da cobiça internacional.

Agora que está firme o conceito de sua importância e imprescindibilidade na defesa externa do país e de nossas riquezas, passamos ao foco principal deste estudo, sobre a outra missão das Forças Armadas, a defesa interna.

2- Elenco constitucional histórico no tocante às Forças Armadas

1824: Art. 145. Todos os Brasileiros são obrigados a pegar em armas, para sustentar a Independencia, e integridade do Imperio, e defendei-o dos **inimigos externos, ou internos**.

1891: Art. 14. – As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da pátria no exterior e à **manutenção das leis no interior**.

1934: Art. 162. – As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. **Destinam-se** a defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais, **a ordem e a lei**.

1937: Art. 161.- As forças armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da fiel obediência à autoridade do Presidente da República.

1946: Art. 176. – As forças armadas, constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.

Art. 177 – **Destinam-se** as forças armadas a defender a pátria e **a garantir** os poderes constituídos, **a lei e a ordem**.

1967: Art. 92.- As forças armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.

§ 1º - Destinam-se as forças armadas a defender a pátria e **a garantir** os poderes constituídos, **a lei e a ordem**.

1988: Art. 142.- “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e **destinam-se à defesa da pátria, à garantia** dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, **da lei e da ordem**”.

Como visto, a única Carta Magna que não atribui às forças armadas a missão de garantir a lei e a ordem foi a de 1937, outorgada por Getúlio Vargas.

Então, o emprego das forças armadas na garantia da lei e da ordem está previsto como possível, mas em que situação e como se faz?

3– INTERVIR SEM DECRETAR A INTERVENÇÃO: HISTÓRICO

“O Presidente da República tinha o dever de justificar a sua atuação em um Decreto (...) Verdade seja que **não é esta a primeira intervenção sem decreto**”³(grifo nosso)

A citação acima não é nem um pouco recente, foi feita por Ernesto Leme em 1930! Malgrado triste, ainda é atualíssima.

³Leme, Ernesto. A Intervenção Federal nos Estados”, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1930

As intervenções sem decreto foram usadas sem comedimento desde o período inicial conhecido como “República da Espada”, quando Floriano Peixoto interviu no Rio Grande do Sul em 1892.

Na sequencia tivemos a intervenção branca em São Paulo em 1924 na presidência de Arthur Bernardes.

E finalizando o primeiro período republicano sem deixar esse costume ilegal passar em branco, teve a intervenção da Paraíba em 1930 por Washington Luís.

O Min. Lewandowski, sobre essas intervenções da república velha, anotou que:

“A intervenção numa unidade federada embora constitua, pela própria natureza do sistema, uma medida de caráter excepcional, **foi largamente empregada no Brasil, sobretudo nas primeiras décadas da República, como instrumento de pressão do governo central** sobre lideranças políticas locais.”⁴ (grifo nosso).

O problema voltou à baila com mais força após a Constituição de 1988 a qual nos colocou de volta ao Estado Democrático e de Direito, no qual a arbitrariedade e menoscabo à autonomia dos estados não pode ter vez.

Mas desde a promulgação da CF/88 retornou-se ao triste costume presidencial, de intervir nos estados sem, no entanto, decretar a intervenção nos moldes constitucionais e sob controle do Congresso.

Em 1996, o Presidente Fernando Henrique Cardoso autorizou o envio de mais de mil soldados do Exército para ocupar a sede da Companhia Vale do Rio Doce, no sul do Pará, medida requerida pelo juiz de Curionópolis, em menoscabo até mesmo da exigência de que a iniciativa seja de um dos chefes dos três poderes da República.

Em julho de 2000, enviaram-se tropas do Exército quando integrantes do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra tentaram ocupar

⁴Lewandowski, Enrique Ricardo. Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 9.

uma fazenda da família do presidente Fernando Henrique em Minas Gerais.

Naquele episódio ao menos um fato raro ocorreu, a discordância do governador, à época o ex-presidente Itamar Franco, que reclamou que se tratava, e era mesmo, de ofensa à autonomia dos estados e em mensagem de Fax à Presidência da República fez constar que a *“ordem pública em Minas Gerais é competência das polícias Militar, Civil e do Ministerio Público”*⁵.

Em 2001, enviaram-se tropas do Exército para Bahia e Tocantins quando suas respectivas PMs entraram em greve.

Mas foi na semana santa de 2004, no mês de abril, que a discussão constitucional relativa à ilegalidade da “intervenção branca” veio à lume com mais força.

Naquele momento aconteceu a chamada “Guerra da Rocinha”, na qual um grupo de traficantes da Favela do Vidigal invadiu o bairro da Rocinha com o objetivo de assumir o controle do tráfico na favela, um dos maiores entrepostos de drogas do Estado do Rio de Janeiro.

João Rodrigues Arruda, em sua obra “O Uso Político das Forças Armadas”, assim enfrentou a equação:

“Além dos desencontros na área política, havia outro problema. Encontrar respaldo jurídico para resolver uma contradição insuperável: **intervir sem decretar a intervenção.**

O jeitinho brasileiro foi a saída, exposta em um dos itens da nota que anunciava a abertura de diversos Inquérito Policiais Militares.

A pretexto de apreender armas de uso restrito, o Exército iria dar combate ao tráfico. Apenas uma forma de mascarar o emprego das Forças Armadas.

Naqueles episódios a tropa agiu no exercício de poder de polícia judiciária militar, sob mandato judicial e especificamente diante de crimes militares. Nessas hipóteses, o Exército não precisa de permissão ou pedido do governo estadual e nem da mediação política para atuar em qualquer ponto do território nacional.

⁵Jornal O Globo, 05 de julho de 2000.

Mas a posição de alguns membros do Ministério Público Militar deixou claro que essa manobra não daria certo. **Cabe à polícia a busca e apreensão de armas em situação irregular, mesmo as de uso restrito ou privativo das Forças Armadas. É o caso das armas contrabandeadas. Somente na hipótese de as armas pertencerem a uma das três Forças caberia a atuação da Polícia Judiciária Militar.**” (Grifo nosso)⁶

Na Guerra da Rocinha em 2004, como vimos, ainda se tentou algum respaldo jurídico para mascarar a intervenção, mas logo em seguida nas greves da PM de Minas Gerais e do Piauí a tropa foi simplesmente enviada para exercer o policiamento comum das cidades.

Entretanto, o problema sempre teve, desde a promulgação da CF/88, clara e pronta resposta constitucional, ou seja, a intervenção federal!

Pois, se os próprios governadores, em todas as situações elencadas, Tocantins, Rio de Janeiro, Bahia, Minas Gerais e Piauí, foram quem pediram ajuda, então implica em reconhecimento da falência da administração estadual referente à segurança pública, ainda que pontualmente no tempo e espaço.

Mas a dificuldade reside sempre na resistência do governo federal em submeter a questão ao Congresso Nacional como determina o art. 36 da CF, pois além dos transtornos políticos do afastamento dos governadores em prol dos interventores federais, há também a proibição de emendas constitucionais durante a intervenção federal, conforme art. 60 da CF.

4- NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO FEDERAL PARA ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

CF/88 – Art. 142. “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são

⁶Arruda, João Rodrigues. O uso político das Forças Armadas: e outras questões militares. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007, p. 85-86.

instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e **destinam-se à defesa da pátria**, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, **da lei e da ordem**". (grifo nosso)

"Art. 144 - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, **é exercida** para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, **através dos seguintes órgãos**:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares"

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

- I - manter a integridade nacional;
- II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
- III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;**

Diferentemente da defesa externa, a missão secundária das Forças Armadas, garantia da lei e da ordem internas, não ocorre de ofício, ao revés, depende necessariamente da ocorrência de decretação de intervenção federal ou dos estados de defesa ou de sítio.

E como se constata do art. 144, as Forças Armadas não estão incluídas em nenhum de seus incisos, não sendo sua atribuição segurança pública, salvo na hipótese de intervenção federal, única previsão a respeito.

Essa é a tese central do presente estudo. Vejamos.

Alguns doutrinadores poucos, ao contrário da nossa tese, como, por exemplo, o Min. Arthur Vidigal, do STM, obtemperam que:

"o rol dos órgãos precipuamente incumbidos da segurança pública (polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares) **não é taxativo**, uma vez que a responsabilidade pela segurança

foi constitucionalmente difundida por todos os segmentos da sociedade.

(...)

E o emprego das Forças Armadas, nesses moldes, longe de configurar intervenção nos entes da federação, **representa o cumprimento da parcela de responsabilidade da União** em prol da segurança interna”.⁷

Mas tal tese não tem como prevalecer, pois a Constituição elege logo no seu início como princípio basilar o regime federativo e a autonomia dos estados.

A questão da Federação, da autonomia dos Estados, é muito forte desde a Proclamação da República, sendo um sentimento mais forte até que a motivação relativa à própria troca da Monarquia por uma República.

No dizer de Campos Sales, o princípio da autonomia dos estados é o “coração da República”.

O Min. Milton Luiz Pereira, do STJ, em sua obra sobre intervenção federal, também reforça que:

“O recíproco respeito entre os Poderes constituídos é indeclinável *munus* no Estado de direito. Andante, a incompletude na tarefa constitucional incumbida a um deles fere a autoridade, a autonomia e a responsabilidade dos outros.”⁸

A par desse princípio basilar federativo, a Constituição Federal marcou, de um lado, as linhas discriminadoras das competências federal e estadual; e de outro elegeu como princípio a regra da não intervenção: “A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal”.

Nesse ponto, importante a lição de Dalmo de Abreu Dallari:

“todos os assuntos que possam interessar a qualquer dos componentes da federação devem ser conduzidos de acordo com as normas constitucionais (...)

⁷- Oliveira, Arthur Vidigal. As Forças Armadas na segurança pública e os reflexos nos crimes de desacato. Revista Justiça e Cidadania, n. 154, p. 24-30, jun., 2013.

⁸- Pereira, Milton Luiz. Intervenção Federal: requisição judicial. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 13, n. 2, P. 127-280, JuIJDez. 2001.

As atribuições da União e as das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências. **Não existe hierarquia na organização federal**, porque a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada.(grifo nosso) ⁹

Nesse raciocínio temos que não pode a União regular a distribuição de competências por leis infraconstitucionais, pois toda a relação entre as unidades federadas é exclusiva do texto constitucional.

E também deve ficar claro que não há hierarquia nessa distribuição, pois cada unidade federada exerce a sua competência discriminada na Constituição, sem interferências mútuas.

Desta forma, com essas premissas guardadas, de que a Federação e a autonomia dos Estados é um princípio caríssimo à Constituição e que a relação entre a União e as unidades federadas são descritas somente na Constituição e sem hierarquia, então **a enumeração das atribuições relativas à Segurança Pública** estadual, em tempos de normalidade, **só pode ser exaustiva** e não apenas exemplificativa.

Do contrario, se a enumeração das competências fosse apenas exemplificativa, o principio máximo da Federação seria facilmente usurpável, podendo um órgão da União, por exemplo, Forças Armadas ou Policia Federal, ao bel prazer do presidente de plantão, exercer a função das policias militar e civil estaduais, o que seria um absurdo.

Assim, **cabem às polícias militares**, subordinadas aos respectivos governadores e em seus territórios **o policiamento ostensivo e a preservação da ordem!**

Pontes de Miranda já tinha anotado, com o brilhantismo de sempre, que *“a atuação de forças federais em matéria de segurança pública, mesmo a pedido do governador, interfere na autonomia estadual, pedra angular do principio federativo”*.¹⁰

⁹ Dallari, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 218-219.

¹⁰ Miranda, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1/69. Tomo II. São Paulo: Forense, 1987.

Nessa toada, coerente com o ideal federativo e de autonomia dos estados, a CF/88 previu apenas uma hipótese de atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem estaduais, somente como uma das hipóteses de intervenção federal, precisamente no art. 34, III, para por termo à grave perturbação da ordem.

Em nenhum outro lugar do texto constitucional encontraremos outra hipótese de possibilidade de atuação das Forças Armadas em matéria de segurança pública estadual.

Na obra luminar nos presenteada pelo Min. Lewandowski, *Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal*, assevera-se que:

“Não é qualquer perturbação da ordem que torna lícita a intromissão do governo central nos negócios internos das unidades da Federação. Medida extrema que é, posto que fere a autonomia constitucionalmente assegurada aos entes federados, ela somente se justifica caso não possa a desordem ser debelada pelas autoridades locais ou se estas, por qualquer razão, não queiram fazê-lo”¹¹.

Por fim, cabe definir o que seria ordem pública? Plácido e Silva, em seu *Vocabulário Jurídico*, elucida a questão, definindo que seria “a situação e o estado de legalidade normal em que as autoridades exercem suas atribuições precípua e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto”¹².

Então, em resumo, temos que a Constituição, desde a de 1891, elegeu como princípio máximo a Federação e a autonomia dos estados, colocando como regra a não intervenção da União nos Estados, e, por fim, coerentemente, dispôs como única exceção dessa regra no tocante à segurança pública estadual, a intervenção federal para por termo a grave comprometimento da ordem pública e só.

Logo, qualquer atuação das Forças Armadas em matéria de segurança pública estadual fora da hipótese do art. 34, III da CF não tem embasamento nesta, sendo ilegal.

¹¹Lewandowski, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 92.

¹²Silva, Plácido. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 3ª Ed., Vol. III, 1967.

5- DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LC 97/99 (ALTERADA PELA LC 117/2004) E NULIDADE DAS INTERVENÇÕES SEM A FORMALIDADE ESSENCIAL DO DECRETO

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, **da lei e da ordem**, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

(...)

§ 2º A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas **em ato do Presidente da República**, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal.

§ 3º Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

§ 4º Na hipótese de emprego nas condições previstas no § 3º deste artigo, **após mensagem** do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que **desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem.** (Acrescentado pela LC-000.117-2004)

§ 5º Determinado o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, caberá à autoridade competente, mediante ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins. (Acrescentado pela LC-000.117-2004)

(....)

§ 7º A atuação do militar nos casos previstos nos arts. 13, 14, 15, 16-A, nos incisos IV e V do art. 17, no inciso III do art. 17-A, nos incisos VI e VII do art. 18, nas atividades de defesa civil a que se refere o art. 16 desta Lei Complementar e no inciso XIV do art. 23 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), **é considerada atividade militar para os fins do art. 124 da Constituição Federal.** (Grifo nosso)

Uma vez que elenca a Constituição única hipótese excepcional de emprego das Forças Armadas em segurança pública estadual (intervenção federal para por termo a grave comprometimento da ordem

pública) e não delegando à lei outras hipóteses, conseqüentemente todas normas infraconstitucionais que criem outras hipóteses de emprego fora desse regime são inconstitucionais, pois exorbitam o poder constituinte derivado.

Nesse passo, a LC 97/99 e LC 117/2004 são inconstitucionais no tocante à previsão de emprego das Forças Armadas sobre segurança pública estadual, mediante simples “*ato ou mensagem*” do Presidente da República, pois o texto constitucional obriga este à emissão do **Decreto** de intervenção federal e sua sujeição imediata ao Congresso Nacional.

No caso, de forma chocante, vê-se que o Congresso Nacional aprovou lei complementar que inova em matéria constitucional, cria hipóteses não contidas nesta e que ainda desmerecem o próprio Poder Legislativo Federal, esvaziando sua própria competência e pior, retirando dos estados sua autonomia e competências privativas.

Tivesse a LC 97/99 regulamentado as ações das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem estaduais após o Decreto de Intervenção Federal pelo Presidente da República tudo estaria bem.

Mas inventou-se atuação das Forças Armadas fora da previsão constitucional, o que a torna nula desde o seu nascedouro, pois quando o ato jurídico exige formalidade essencial, como no caso da intervenção federal, não existindo aquela, são nulos de pleno direito todos os atos praticados!

6- DA PRESCINDIBILIDADE DE PEDIDO DE GOVERNADOR E DO CRIME DE RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE

Conforme vimos acima no histórico das nossas constituições, apenas na primeira Constituição republicana, a de 1891, o emprego do Exército estava condicionado a pedido dos governadores, mas com a obrigação do decreto de intervenção, frise-se.

Em todas as demais, o pedido do governador ou da população é irrelevante, sendo bastante e suficiente a presença do requisito objetivo de grave comprometimento da ordem pública, devendo o Presidente da República decretar a intervenção.

Aqui a anotação de Pontes de Miranda elucida de forma sublime a questão. Vejamos:

“As expressões da lei não são pressuposto, mas simples explicitação de que **o pressuposto objetivo da alteração grave da ordem é necessário e suficiente, sem qualquer dependência de elemento subjetivo por parte do Estado Membro**, ou das própria populações (...) A deliberação do Presidente da República é própria e independe de qualquer apreciação prévia pelo Congresso Nacional, ou pelo Poder Judiciário. Se ele exorbita, isto é, se ele intervem sem haver o pressuposto, comete crime de responsabililiade.” (Grifo nosso) ¹³

Por outro lado, também ocorrerá crime de responsabilidade, só que desta vez por omissão, se o presidente da República não decreta a intervenção na hipótese de presentes os pressupostos, deixando o estado entregue à própria sorte.

Dessa forma, no Rio de Janeiro em 2004, quando se instaurou diversos Inquéritos Policiais Militares e atuação da tropa foi restrita e insuficiente, o Presidente da República errou ao não mandar a tropa e decretar a intervenção.

Noutro lado, no caso das greves das PMs do Tocantins e Bahia em 2001 e depois em 2004 em Minas e Piauí, errou novamente, porque enviou-se a tropa mas não se cumpriu a formalidade essencial de assinatura do decreto de intervenção e comunicação ao Congresso Nacional em vinte e quatro horas, sendo nulas todas os atos por falta de formalidade essencial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, tudo somado, verificou-se que a atuação das forças armadas em operações de garantia da lei e da ordem nos estados somente se pode dar com a edição pelo Presidente da República do decreto de intervenção federal e consequente comunicação ao Congresso Nacional.

Pois, a única conjugação possível dos dispositivos constitucionais é a previsão de garantia da lei e da ordem do art. 142

¹³Pontes de Miranda, obra citada, p. 214.

com a previsão de intervenção federal por grave comprometimento da ordem pública do art. 34, III, sendo esta a única previsão de intervenção da União na hipótese relativa à segurança pública.

E como a relação entre a União e as unidades federadas somente pode ser descrita pelo texto constitucional e uma vez tendo a CF/88 descrito como estadual a competência da segurança pública, não é possível, portanto, nenhuma inovação por lei infraconstitucional, sendo inconstitucionais os dispositivos da LC 99/97 e 117/2004 que descrevem participação das forças armadas na segurança estadual mediante simples mensagem presidencial, pois o art. 34 exige decreto de intervenção federal.

Por fim, como se trata de ato que exige formalidade essencial, toda vez que a União envia suas tropas para um estado com o objetivo de controle da ordem pública todos os seus atos são nulos de pleno direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 92.
- ARRUDA, João Rodrigues. O uso político das Forças Armadas: e outras questões militares. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 1995.
- LEME, Ernesto. A Intervenção Federal nos Estados”, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1930.
- MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1/69. Tomo II. São Paulo: Forense, 1987.
- PEREIRA, Milton Luiz. Intervenção Federal: requisição judicial. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 13, n. 2, P. 127-280, jul/dez. 2001.
- CARVALHO, José Murilo de. Forças Armadas e Política no Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.
- Silva, Plácido. Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 3ª Ed., Vol. III, 1967.

- OLIVEIRA, Arthur Vidigal. As Forças Armadas na segurança pública e os reflexos nos crimes de desacato. Revista Justiça e Cidadania, n. 154, p. 24-30, jun/2013.
- POGGIO, Guilherme. 50 anos da Guerra da Lagosta. Revista Forças de Defesa, São Paulo, Ano 3, número 8, p. 68-85, 2013.
- FEDERICI, Romulo F. Por que gastar tanto dinheiro com a Defesa Nacional? Revista Forças de Defesa, São Paulo, Ano 3, número 7, p. 8-11, 2013.
- CARVALHO, José Murilo de. Forças Armadas e Política no Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.
- MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 620 e 621.
- PEREIRA NETO, Luiz Gonzaga. A Teoria da Federação e o Estado Federal Brasileiro . In Revista Virtual da AGU , Ano VI nº 53, de junho de 2006.
- MARINHO, Josaphat. Rui Barbosa e a federação. In Revista de Informação Legislativa, v.33, nº 130, p. 5-12, abr./jun. de 1996.
- GOULART, Henrique Gouveia de Melo. Análise constitucional e legal da representação interventiva à luz da nova Lei nº 12.562/2011. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3214, 19 abr. 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. *Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências*. Disponível em: Acesso em: 05 jan. 2006.
- Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004. *Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências*. Disponível em: Acesso em: 05 jan. 2006.
- Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. *Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*. Disponível em: . Acesso em 05 jan. 2006.